

## ÉTICA, POLÍTICA Y URBANISMO

Jaime RODRÍGUEZ ARANA\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Marco constitucional del urbanismo*. III. *Ética, política y urbanismo: reflexiones generales*. IV. *Urbanismo y sensibilidad social*. V. *Ética, política y corrupción*. VI. *Algunos problemas*. VII. *Reflexión final*.

### I. INTRODUCCIÓN

El título y desarrollo de estas reflexiones constituyen, sin duda, un ejercicio intelectual difícil, por una parte y, por otra, no exenta de una cierta dosis del idealismo propia de las diferentes configuraciones éticas que se han alumbrado desde que el hombre es hombre, y que muchos de ellas todavía siguen intentando fundar la acción de los hombres.

Una persona de mi formación y de mi trayectoria, profesor de derecho público que ha sido político y que, por tanto, conoce en alguna medida la realidad del poder, sabe que la política, si bien es quizá la más noble tarea a que se puede dedicar el ser humano, como decían los escolásticos, también se nos presenta, en ocasiones, como una de las más terribles formas de desnaturalizar el poder público, por esencia dirigido, como nos enseñó el maestro Santi Romano, al bienestar integral de la ciudadanía.

Por ello, tratar de la política desde la vertiente ética en relación con el urbanismo se me antoja como una tarea que, si pretende ser mínimamente profunda, no se puede despachar con dos o tres tópicos o cinco frases comunes. Es menester, me parece, hacer alguna anotación sobre la relación entre ética y política, glosar brevemente el sentido del poder en la democracia, para terminar analizando algunos problemas que me pare-

\* Catedrático de Derecho administrativo, Universidad de La Coruña (&). Texto actualizado de la aportación del autor a la obra colectiva dirigida por José María Pérez Herrero, *Hacia un nuevo urbanismo*, Madrid, Fundación de Estudios Inmobiliarios, 1995.

cen de especial actualidad en este contexto: naturaleza jurídica del derecho de propiedad inmobiliaria, clasificación y potestad de calificación del suelo, recalificaciones, declaraciones de urgencia, modificación y suspensión de planes urbanísticos... Cuestiones todas ellas muy conectadas con el concepto del interés general y con las características que deben presidir el ejercicio de los poderes discrecionales: racionalidad y proporcionalidad como exigencias de la motivación que ha de caracterizar dichas actuaciones.

## II. MARCO CONSTITUCIONAL DEL URBANISMO

Como profesor de derecho administrativo, pienso que la explicación de los conceptos, categorías e instituciones del área de conocimiento jurídico a la que me dedico debe partir del marco constitucional, ya que en la norma fundamental encontramos los criterios y principios que nos permiten entender el sentido y alcance de nuestro objeto de estudio.

En el campo del urbanismo, como ciencia de la ordenación razonable del uso del suelo en orden a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, son varios los preceptos a considerar. Su análisis nos permite, en mi opinión, encontrar la savia, el alma de esta espinosa cuestión, en la que la dimensión ética y política, complementarias, ayudan a comprender su finalidad y sentido.

Del preámbulo de la carta magna destacaría la referencia al “orden económico y social justo” y “el progreso de... la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida”. He aquí, pues, dos marcos en los que el urbanismo debe discurrir: consideración social, por un lado y, por otro, calidad de vida de las personas.

Por tanto, el aspecto social en el ejercicio de los derechos fundamentales en general, y en el de propiedad en particular, se deriva del preámbulo de la Constitución, así como de la realización de una economía que asegure a todos una digna calidad de vida. Como quiera que el proceso urbanizador está asociado a elementos económicos obvios, su funcionamiento también debe estar presidido por esta directriz constitucional de tanta relevancia como es la digna calidad de vida de los ciudadanos.

Derivación necesaria de estos dos parámetros constitucionales es el artículo 1 de nuestra carta magna, en el que se expresan dos de los valores superiores del ordenamiento jurídico, como son la libertad y la igual-

dad. También, desde la perspectiva de la función constitucional de los poderes públicos, no podemos olvidar que éstos, artículo 9.2, tienen la obligación de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, y remover los obstáculos que impidan su plenitud, así como facilitar la participación. En el mismo sentido, el artículo 10.1 señala solemnemente que la dignidad de la persona es fundamento del orden político y de la paz social.

Me parece que puede ayudar a poner en suerte el tema, el reconocimiento —artículo 38 CE— de la libertad de empresa en un sistema de mercado, en el que los poderes públicos garantizan su ejercicio y la productividad en un marco de economía general y, en su caso, de planificación. Precepto en el que, como en el preámbulo, se conjuga lo individual y lo colectivo, la libertad y la solidaridad, pienso que como realidades complementarias.

En el mismo sentido, el artículo 33 de la Constitución, tras reconocer el derecho de propiedad, señala, a continuación, que la función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes. El ejercicio del derecho de propiedad inmobiliaria está limitado, pues, por la solidaridad, por su función social, que, de acuerdo con la ley, viene concretada a través del Plan. Es decir, en pura interpretación constitucional, el Plan delimitará el contenido de un derecho, el de propiedad, que la Constitución, como no podía ser de otra manera, se limita a reconocer.

La hipoteca o límite social que grava el derecho de propiedad inmobiliaria aparece, igualmente, en el artículo dedicado a proclamar la existencia del derecho a una vivienda digna y adecuada, indicando que “los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”. Además, se afirma que la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos. De nuevo, pues, el uso del suelo en conexión con el interés general y un principio de orden económico justo: la participación de la ciudadanía en el aumento de valor que trae consigo la urbanización.

El urbanismo se incardina en la economía al regular el mercado de suelo y de la vivienda. Por eso, también deben tenerse presentes los preceptos constitucionales relativos a la economía, en los que encontramos ese dinámico equilibrio libertad económica-solidaridad social. Así, por

ejemplo, debe traerse a colación el artículo 128, CE, cuando dispone, en su párrafo primero, que toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad, está subordinada al interés general. El artículo 130.1, CE, encomienda, por su parte, a los poderes públicos, la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos "...a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles". Y, finalmente, el artículo 131, CE, prevé la planificación, por ley, de la actividad económica general para, entre otras finalidades, estimular el crecimiento de la renta y su más justa distribución.

El marco constitucional nos invita a trabajar bajo el pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario, metodología bien apropiada para la investigación en las ciencias sociales. Por supuesto que se reconoce la dimensión individual de la persona, pero, a la vez, el factor social modula quién representa a la comunidad. Derecho de propiedad, por supuesto y, también, y en el mismo plano, función social. El contexto constitucional me parece que es especialmente idóneo para intentar, si es posible, estudiar las relaciones entre ética, política y urbanismo, aspectos de la realidad que nos desafían e invitan a construir una ciencia urbanística, un ejercicio político y una reflexión ética que coloque en el centro a la persona, en su dimensión individual y solidaria.

### III. ÉTICA, POLÍTICA Y URBANISMO: REFLEXIONES GENERALES

La relación entre ética y política, como es sabido, constituye un problema intelectual de primer orden, de gran calado.<sup>1</sup> Desde los inicios mismos del pensamiento filosófico y a lo largo de toda la historia ha sido abordado por tratadistas de gran talla, desde las perspectivas más diversas y con conclusiones bien dispares. Y por mucho que se haya pretendido traducir algunas de ellas en formulaciones políticas concretas, la experiencia histórica ha demostrado sobradamente que ninguna puede tomarse como una solución definitiva de tan difícil cuestión.

Sin pretender entrar en el fondo de la afirmación señalaré, aun a riesgo de equivocarme, que el objetivo que toda persona debe perseguir es el bien, y que ésa es también la finalidad de la vida política. Una afirmación de apariencia tan genérica tiene implicaciones de orden ético y polí-

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, Choza, J., "Ética y política: un enfoque antropológico", *Ética y política en la sociedad democrática*, Madrid, 1981, pp. 17-74.

tico notorias. No pretendo desvelarlas, sino tan sólo subrayar que en una sociedad democrática, liberal, ninguna idea de bien puede ser impuesta a nadie. La resolución de este problema, se haga desde presupuestos materiales o formales, es asunto que cada uno debe resolver personalmente, y por nadie podemos ser sustituidos en esa tarea.

¿Significa eso que nada podemos decir sobre el bien social, sobre el ordenamiento, la estructuración social y política que debe articular nuestra sociedad? No, en absoluto. Tenemos una concepción del hombre que, en algunas de sus líneas matrices, es coincidente para la inmensa mayoría de nuestros conciudadanos, aun cuando en su fundamentación puedan ser discrepantes. Sobre esa base, sobre ese suelo firme de nuestra común concepción del hombre (que se explicita de algún modo en la declaración de los derechos humanos), es sobre lo que puede asentarse la construcción de nuestro edificio democrático.<sup>2</sup>

El centro de la acción pública, y el urbanismo es por esencia acción pública, es la persona, los ciudadanos. La persona, el ser humano, no puede ser entendido como un sujeto pasivo, inerte, puro receptor, destinatario inerte de las decisiones políticas. Definir a la persona como centro de la acción política significa no sólo, ni principalmente, calificarla como centro de atención, sino, sobre todo, considerarla el protagonista por excelencia de la vida social.

Afirmar que la libertad de los ciudadanos es el objetivo primero de la acción política significa, pues, en primer lugar, perfeccionar, mejorar, los mecanismos constitucionales, políticos y jurídicos que definen al Estado de derecho como marco de libertades. Pero en segundo lugar, y de modo más importante aún, significa crear las condiciones para que cada hombre y cada mujer encuentre a su alrededor el campo efectivo, la cancha, en la que jugar libremente su papel activo, en el que desarrollar su opción personal, en la que realizar creativamente su aportación al desarrollo de la sociedad en la que está integrado. Creadas esas condiciones, el ejercicio real de la libertad depende inmediata y únicamente de los propios ciudadanos, de cada ciudadano. En el caso, sin embargo, del urbanismo, el marco jurídico determina radicalmente el ejercicio del derecho

<sup>2</sup> Alvira, R. *et al.*, *Sociedad civil: la democracia y su destino*, Pamplona, 1999; Dahl, R. A., *La democracia y sus críticos*, Barcelona, 1999; Fhiskin, J., *Nuevas perspectivas para la reforma democrática*, Barcelona, 1995; MacPherson, C. B., *Democratic Theory*, Oxford, 1973, y Norton, D., *Democracy and Moral Development*, Berkeley, 1991.

de propiedad inmobiliaria. Pero en modo alguno lo crea, sino que lo reconoce, porque es un derecho innato a la persona, que el ordenamiento no tiene más remedio que certificar, eso sí, con algunas modulaciones derivadas de la función social que le es inherente.

La racionalidad en la ordenación del suelo, que por definición es escaso, exige que los poderes públicos velen precisamente por la función social del derecho de propiedad y por la efectividad de otro derecho relevante como es el derecho a una vivienda digna y adecuada para todos. Es decir, la función de la solidaridad, innata al ejercicio de las libertades y de los derechos en un Estado social y democrático de derecho, debe confiarse a quienes laboran en lo común, en lo de todos, que habrán de actuar, con pleno respeto al núcleo esencial del derecho, y conscientes de su trabajo al servicio de la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos.

La solidaridad constituye, además, la clave para comprender el alcance de la libertad, el sentido en que aquí tratamos de libertad. Lejos de los planteamientos radicalmente individualistas, y consecuentemente de los utilitaristas, entiendo, precisamente, porque afirmo la dimensión personal del individuo humano, que una concepción de la libertad que haga abstracción de la solidaridad es antisocial y derivadamente crea condiciones de injusticia. En este sentido, la libertad, siendo un bien primario, no es un bien absoluto, sino un bien condicionado por el compromiso social necesario, ineludible, para que el hombre pueda realizarse plenamente como hombre. Dicho de otra manera: si puede afirmarse que el hombre es constitutivamente un ser libre, en la misma medida es constitutivamente solidario. Su gran opción moral es vivir libre y solidariamente. Ahora bien, una cosa es condicionar la libertad y otra cosa, muy distinta, que los derechos y libertades nazcan del Plan, lo que, para mí, en el plano de los principios, resulta intolerable; otra cosa es que el derecho module su ejercicio en atención a la relevante función social inherente a este derechos fundamental de la persona.

La libertad de los demás, en contra del sentir de la cultura individualista, no debe tomarse como el límite de mi propia libertad. No es cierto que mi libertad termina donde comienza la libertad de los demás, como si los individuos fuéramos compartimentos estancos, islotes en el todo social. Se trata más bien de poner el acento en que un entendimiento solidario de las relaciones personales posibilita la ampliación, en cierto modo ilimitada, de nuestra libertad individual. En este sentido (y también po-

dría hacerse esta afirmación con un fundamento utilitarista), la libertad de los demás es para mí un bien tanpreciado como mi propia libertad, no porque de la libertad de los otros dependa la mía propia, sino porque la de los otros es, de alguna manera, constitutiva de mi propia libertad.

El dilema patente que en muchos discursos se manifiesta entre libertad y solidaridad sólo tendrá cumplida solución en el ámbito personal, ya que se trata en definitiva de un dilema moral que no puede ser resuelto en el orden teórico o de los principios, sino sólo en el de la acción. En el orden político, la solución es necesariamente un compromiso de equilibrio y de ponderación. Una solidaridad forzada, que ahogara el espacio real de libertad, sería tan nefasta para la vida social como una libertad expandida que no dejara márgenes a la solidaridad, o que la redujera tan sólo a una solidaridad de dimensiones exclusivamente económicas. Una vez más pondremos el acento en la gente. No es una solidaridad formal, impuesta con los resortes coercitivos del Estado, lo que interesa, sino una solidaridad basada en el sentir auténtico de la mayoría absoluta de los hombres y mujeres, en el sentir de ciudadanos solidarios.

Atendiendo a las finalidades que aquí hemos señalado para la vida política, habremos de convenir en que la política es una tarea ética, en cuanto se propone que el hombre, la persona, erija su propio desarrollo personal en la finalidad de su existencia, libremente, porque la libertad es la atmósfera de la vida moral. Que libremente busque sus fines, lo que no significa que gratuita o arbitrariamente los invente, libremente se comprometa en el desarrollo de la sociedad, libremente asuma su solidaridad con sus conciudadanos, sus vecinos.

No se trata de que desde la política deba hacerse una propuesta ética, cerrada y completa, que dé sentido entero a la existencia humana. Lejos de cualquier propuesta comunitarista cerrada o exagerada, hay que afirmar la libertad de conciencia del individuo. Pero también, lejos de todo individualismo ingenuo o dogmático, defiende la posición central del hombre en la tarea política. El hombre concreto, la persona en su circunstancia real, el individuo en su entorno social, el vecino, la vecina, con sus derechos, con su dignidad inalienable, sea la que fuese su posición y su situación, constituyen el metro para medir la dimensión de la acción política. En ningún sitio es más cierto que en la política que el hombre es la medida de todas las cosas, en tanto en cuanto las acciones políticas tienen valor en la medida en que valen para el desarrollo humano.

El solar sobre el que es posible construir la sociedad democrática es, insisto, una vez más, el de la realidad del hombre, una realidad no acabada, ni plenamente conocida, por cuanto es personalmente biográfica, y socialmente histórica, pero incoada y atisbada como una realidad entretejida de libertad y solidaridad, y destinada, por tanto, desde esa plataforma sustantiva, a protagonizar su existencia.

La política no puede reducirse, pues, a la simple articulación de procedimientos, con ser éste uno de sus aspectos más fundamentales; la política debe partir de la afirmación radical de la preeminencia de la persona, y de sus derechos, a la que los poderes públicos, despejada toda tentación de despotismo o de autoritarismo, deben subordinarse.<sup>3</sup> Por eso, hay que tener mucho cuidado para evitar que en la delimitación del derecho de propiedad de acuerdo con su función social, no penetren versiones más o menos autoritarias que conviertan dicho derecho en una quimera, en pura ilusión.

La afirmación de la prioridad del hombre, de la fundamentalidad del hombre en la concepción de las nuevas políticas, es el elemento clave de su configuración ética. Pero hablar de configuración ética no puede entenderse como la articulación de una propuesta ética concreta, definida, que venga a constituir una especie de credo o de código de principios dogmáticos desde los que se pretenda hacer una construcción política.<sup>4</sup>

Precisamente un rasgo fundamental en la configuración ética de las nuevas políticas es su carácter crítico, no dogmático. Esto no quiere decir que no proponga clave alguna para la interpretación total y última de la realidad. Lejos de las ideologías cerradas, que propugnan una interpretación global y completa de todo lo real y particularmente del hombre, uno de los asientos de las nuevas políticas está en el reconocimiento de la complejidad de lo real, y la fragmentariedad y limitación del conocimiento humano, tanto en lo que se refiere a la realidad como a los valores y la vida moral. No tenemos un conocimiento completo y exhaustivo de lo que las cosas son y de cómo se comportan; por mucho que haya progresado nuestro conocimiento de la condición humana, en absoluto podemos afirmar que hayamos llegado a las últimas consecuencias de lo que significa la libertad del hombre, su dignidad, sus derechos y sus deberes, los compromisos que se derivan de su misma condición.

<sup>3</sup> Beitz, Ch., *Political equality*, Princeton, 1989.

<sup>4</sup> Sobre este asunto véase Etzioni, A., *The moral dimension*, Nueva York, 1988; Art, B., *Ethics and the good life*, Berkeley, 1981.

En este sentido, me atrevo a sugerir que pensemos en nuevas fórmulas que, en ejercicio de la solidaridad y del interés general, delimiten, en lo que sea pertinente, el ejercicio del derecho de propiedad urbanística, sin que sea necesario llegar a donde hemos llegado.

Las nuevas acciones políticas, por lo tanto, no pueden fundarse, como algunos pretenden que se haga, en la propuesta de soluciones definitivas, perfectamente perfiladas en los gabinetes de los ideólogos que pretenden tener la clave para la interpretación de todo acontecimiento humano. La acción política se ve orientada por grandes principios generales que en absoluto resuelven, que no dan la fórmula para la solución de problema concreto alguno. Los grandes principios generales que orientan en la búsqueda de soluciones pueden ser elementos de contraste para un juicio sobre la validez de las soluciones propuestas, pero por sí mismos no resuelven nada, porque las soluciones a los problemas concretos van a depender del juicio prudencial de quienes han de decidir. Y, en el mundo del urbanismo, plagado como sabemos de poderes discrecionales, el sentido de la prudencia, de la moderación y del equilibrio son capitales para entender, y aplicar, rectamente estas potestades públicas.

La validez de la solución aportada vendrá contrastada por la experiencia. No basta comprobar que las soluciones aplicadas están en consonancia teórica con los grandes principios que defendemos. Es necesaria la prueba última de la contrastación empírica, la comprobación de que lo resuelto, lo ejecutado, produce los efectos deseados, o al menos efectos aceptables en la mejora de la situación que se deseaba resolver. En este sentido, pues, hemos de aprender de las soluciones que dan otros países, otros ordenamientos, para hacer compatible y complementario desde perspectivas de equilibrio el derecho de propiedad y el interés general.

Podríamos decir que la apertura a la realidad, la aproximación abierta y franca a las condiciones objetivas de cada situación, y la apertura a la experiencia, son componentes esenciales, actitudes básicas del talante ético desde el que deben construirse las nuevas políticas. En ellas se funda la disposición permanente de corregir y rectificar lo que la experiencia nos muestre como desviaciones de los objetivos propuestos o, más en el fondo, de las finalidades que hemos asignado a la acción política. Y, en materia urbanística, ahí está todo un elenco de problemas enraizados en consideraciones éticas y políticas, que en ocasiones ponen en peligro nada menos que el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 47 de la Constitución.

Pensar la complejidad de la realidad y acercarse a ella desde el supuesto de la propia limitación, al tiempo que acaba con todo dogmatismo, rompe también cualquier tipo de prepotencia, en el análisis o en el dictamen de soluciones, a la que el político pueda verse tentado. El político ha de tener claro que no es infalible, que sus opiniones, sus valoraciones, están siempre mediatizadas por la información de que parte, que es siempre limitada, necesariamente incompleta. Y, en nuestra materia, no se debe olvidar que el Plan, por sí mismo, no tiene efectos taumatúrgicos, sino que debe confeccionarse a partir de la participación y de las aportaciones que, procediendo de la vitalidad de la realidad, enriquecen la propia norma administrativa y respeten el núcleo esencial del derecho de propiedad.

Las políticas radicalizadas, extremas, sólo se pueden ejercer desde convicciones que se alejan del ejercicio crítico de la racionalidad; es decir, desde el dogmatismo, que fácilmente deviene fanatismo, del tipo que sea. Pero toda acción política es relativa. El único absoluto asumible es el hombre, cada hombre, cada mujer concretos, y su dignidad. Ahora bien, en qué cosas concretas se traduzcan aquí y ahora tal condición, las exigencias que se deriven de ellas, las concreciones que deban establecerse, dependen en gran medida de ese “aquí y ahora”, que es por su naturaleza misma, variable. Ahora bien, el equilibrio derecho de propiedad e interés general debe conjugarse, no sin cierto temple, al servicio de una vivienda digna y adecuada para todos los españoles, y teniendo bien presente que deben evitarse tanto las concepciones fundamentalistas del interés general como las aproximaciones liberales extremas que expulsan de las reglas del juego al propio interés público.

Con la actitud de equilibrio quiero referirme a la atención que el político debe dirigir no a un sector, a un segmento de la población, a un grupo, por muy mayoritario que fuese, de ciudadanos, sino que el político debe tener presente la realidad social en todas sus dimensiones. Se trata de gobernar, de legislar, para todos, contando con los intereses y las necesidades de todos, y también y sobre todo con las de los que no las expresan, por cuanto entre ellos se encuentran posiblemente los que tienen más escasez de medios o menos sensibilidad para sentir como propios los asuntos que son de todos.<sup>5</sup>

El equilibrio político es, pues, una exigencia y una condición de las nuevas políticas. El político no está comprometido con un segmento ni con una mayoría por amplia que fuese, sino que lo está con todos, aun-

<sup>5</sup> Dunn, J., *Interpreting political responsibility*, Princeton, 1990.

que la base social que constituye su soporte serán necesariamente los sectores más dinámicos, activos y creativos del cuerpo social.

Al hablar de las condiciones objetivas de las diversas situaciones a las que el político se enfrenta podría alguno interpretar que el político debe atender sólo a lo que podríamos llamar condiciones reales, prescindiendo de las referencias a la subjetividad, a las inclinaciones, a la conciencia de la gente, al sentir social. Nada más lejos de lo que debe ser. El sentir social, la conciencia social, debe ser un elemento de primer orden en la consideración del político, si realmente se admite que la ciudadanía es el elemento fundamental en la articulación de la vida política. El sentir social forma parte de las condiciones objetivas, porque es un factor que actúa realmente, que gravita sobre las situaciones reales, y debe ser tenido en cuenta en su valoración.

La función social de la propiedad, por tanto, pesa lo suyo sobre la concepción de la propiedad inmobiliaria, y justifica que, como dice el artículo 47, CE, la comunidad participe en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

No obstante, afirmar el protagonismo de la persona no quiere decir darle a cada individuo un papel absoluto, ni supone propugnar un desplazamiento del protagonismo ineludible y propio de los gestores democráticos de la cosa pública. Afirmar el protagonismo del individuo, de la persona, es poner el acento en su libertad, en su participación en los asuntos públicos, y en la solidaridad. Por eso, los derechos fundamentales —y el derecho de propiedad es uno de los más importantes— no son absolutos, porque existen valores superiores que ordinariamente aparecen representados por el denominado interés público, que, en el caso que nos ocupa, como dispone solemnemente la Constitución de 1978 en su artículo 33.2, se centra en la “función social... que delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes”. Por ello, me parece atinado comentar esta condición limitada, tanto de los derechos fundamentales como del interés general en su perspectiva constitucional.

Los derechos fundamentales, es sabido, han jugado un papel de primer orden en la configuración del constitucionalismo. Las normas que lo regulan, unidas a las que definen el sistema económico y a las que articulan el modelo de Estado, constituyen, sin duda, la parte de la Constitución en la que se vertebra el modelo constitucional de sociedad.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Pérez Luño, A., *Los derechos fundamentales*, Madrid, 1986, p. 19.

En su origen, los derechos fundamentales se concebían como auténticos límites frente al poder público. Es decir, “imponían un ámbito de libre determinación individual completamente exento del poder del Estado”.<sup>7</sup> Esta dimensión de los derechos fundamentales era la lógica consecuencia del establecimiento de los postulados del Estado liberal de derecho “en el que el sistema jurídico y político en su conjunto se orientaba hacia el respeto y la promoción de la persona humana en su estricta dimensión individual”.<sup>8</sup> Por eso, el derecho público, al gestionar los diferentes intereses colectivos, debía contar siempre con ámbitos vedados a su actuación.

Sin embargo, el tránsito del Estado liberal de derecho al Estado social ha traído consigo una nueva dimensión del papel y de la funcionalidad de los derechos fundamentales. Nueva orientación que encuentra su apoyo en la superación de la clásica emancipación entre Estado y sociedad. Ya no son, los derechos fundamentales, meras barreras a la acción de los poderes públicos. Todo lo contrario, se configuran como “un conjunto de valores o fines directivos de la acción positiva de los Poderes Públicos”.<sup>9</sup> En otras palabras, el derecho público del Estado social y democrático de derecho debe orientarse hacia su realización efectiva. Este punto de vista explica por sí solo el profundo impacto que están sufriendo las instituciones del derecho público como consecuencia de la adecuada interpretación que deba hacerse de los intereses generales en cada caso. Y, en el urbanismo, el interés general debe entenderse a favor de los derechos, a favor del ejercicio de un derecho de propiedad solidario, y a favor de una vivienda digna y adecuada para todos los españoles.

El Tribunal Constitucional Español ha precisado con claridad el alcance y la trascendencia de los derechos fundamentales como elementos “clave” del ordenamiento jurídico. Así, por sólo citar algunos de los pronunciamientos más importantes del alto tribunal español, resulta que constituyen “la esencia misma del régimen constitucional”;<sup>10</sup> “son los componentes estructurales básicos, tanto del conjunto del orden jurídico objetivo como de cada una de las ramas que lo integran, en razón de que son la expresión jurídica de un sistema de valores que, por decisión del constituyente, ha de

7 García de Enterría, E., “La significación de las libertades públicas para el derecho administrativo”, *Anuario de Derechos Humanos*, Madrid, 1981, p. 116.

8 Pérez Luño, E., *op. cit.*, nota 6, p. 20.

9 *Ibidem*, p. 21.

10 Sentencia del Tribunal Constitucional Español del 17 de mayo de 1983.

informar el conjunto de la organización jurídica y política”,<sup>11</sup> o, también, como ha señalado solemnemente la sentencia del 14 de julio de 1981: “La Constitución reserva a las Cortes Generales todo cuanto se refiere al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, que constituyen el fundamento mismo del orden político-jurídico del Estado en su conjunto”.

Afirmaciones todas ellas que responden, desde un punto de vista objetivo, a erigir a los derechos fundamentales en elementos esenciales sobre los que debe apoyarse el ordenamiento jurídico en su conjunto.<sup>12</sup>

Subjetivamente, los derechos fundamentales tienden a tutelar la libertad, autonomía y seguridad de la persona no sólo frente al poder, sino también frente a los demás miembros del cuerpo social.<sup>13</sup>

Por otra parte, conviene subrayar que la existencia de límites en el ejercicio de los derechos fundamentales ayuda a entender su operatividad en el Estado social. La vinculación de los derechos fundamentales y libertades públicas a los intereses generales entendidos con el bien general de todos precisamente garantiza su existencia.<sup>14</sup> Porque los derechos humanos, ni la libertad misma, son absolutos. De ahí que el derecho de propiedad sea inseparable de su función social.

Así, por ejemplo, la sentencia de nuestro Tribunal Constitucional, del 17 de julio de 1981, señala que

Los derechos ejercitados bajo la presión de la posible eventual limitación, abstractamente existente, no se hacen valer con la misma libertad con la que se utilizan aquellos otros en los que tal previsión no existe. Sin embargo, creemos que esta observación no es decisiva. Los derechos continúan

<sup>11</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional Español del 11 de abril de 1985.

<sup>12</sup> La sentencia del Tribunal Constitucional Español del 14 de julio de 1981 señala en este sentido que los derechos fundamentales “son elementos esenciales de un Ordenamiento objetivo de la Comunidad Nacional, en cuanto ésta se configura como marco de una convivencia humana justa y pacífica, plasmada históricamente en el Estado de Derecho, y, mas tarde, en el Estado social de Derecho o el Estado social y democrático de Derecho, según la fórmula de nuestra Constitución (art. 1.1)”.

<sup>13</sup> Pérez Luño, E., *op. cit.*, nota 6, p. 22. En este sentido, desde una perspectiva subjetiva, la citada sentencia del 14 de julio de 1981: “los derechos fundamentales son derechos subjetivos, derechos de los individuos no sólo en cuanto derechos de los ciudadanos en sentido estricto, sino en cuanto garantizan un «status» jurídico o la libertad de un ámbito de la existencia”.

<sup>14</sup> Véase también, sobre el tema, la sentencia del Tribunal Constitucional Español del 29 de enero de 1982 o la de 17 de febrero de 1984.

ejercitándose libremente. La libertad no resulta coartada por el hecho de que eventuales medidas correctoras puedan ponerse en práctica, como no deja de haber realidad donde hay margen de riesgo.<sup>15</sup>

Ello porque “existen, ciertamente, fines sociales que deben considerarse de rango superior a algunos derechos individuales”.<sup>16</sup> Estos límites operan, como señalaba antes, además de como elementos constitutivos del mismo derecho, como elementos de fortalecimiento. Entre otras razones, porque los intereses generales se encuentran orientados precisamente hacia la consecución y hacia el efectivo reconocimiento práctico de la libertad personal de todos los ciudadanos. El bien común, en cuanto expresión filosófica de esos intereses generales, es algo más que la mera suma de los bienes particulares, en la medida en que debe hacer posible también, y sobre todo, el bien de cada persona. Sin embargo, hoy en día ha cobrado una inusitada fuerza la idea, errónea, de que la libertad y los derechos humanos son valores absolutos. Esto para unos, para otros lo que es absoluto es el interés general. Pues ni una cosa ni la otra. Veamos.

Ni los derechos fundamentales o libertades públicas ni sus límites son absolutos. El principio constitucional de libertad y sus limitaciones precisamente se constituyen en “medios” para alcanzar el orden público y la paz social:

...los derechos y libertades fundamentales no son absolutos, pero no lo es menos que tampoco puede atribuirse dicho carácter a los límites a que ha de someterse el ejercicio de tales derechos y libertades. Tanto las normas de libertad como las llamadas normas limitadoras se integran en un único ordenamiento inspirado por los mismos principios en el que, en último término, resulta ficticia la contraposición entre el interés particular subyacente a las primeras y el interés público que, en ciertos supuestos, aconseja una restricción. Antes al contrario, tanto los derechos individuales como sus limitaciones, en cuanto éstas derivan del respeto a la ley a los derechos de los demás, son igualmente considerados por el artículo 10.1 de la Constitución como “fundamento del orden político y la paz social” (sentencia del Tribunal Constitucional Español de 12 de diciembre de 1986).

En resumen, las limitaciones por motivos de interés público potencian todavía más el conjunto de los derechos fundamentales. De ahí que el sen-

<sup>15</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional Español del 17 de febrero de 1984.

<sup>16</sup> Así por ejemplo Mronz, D., *Körperschaften und Zwangsgliedschaft*, 1933, p. 61.

tido de lo que deba entenderse por interés público o general en el Estado social venga determinado, en última instancia, por una decisión firme del legislador o de la administración en el sentido de fomentar la “libertad solidaria” de los ciudadanos, o lo que es lo mismo, según el artículo 10.1, CE, buscar “el libre desarrollo de la personalidad, la dignidad de la persona, los derechos inviolables, el respeto a la Ley y a los derechos de los demás”. La referencia, pues, al bien común de la ética social, desde el derecho público, es clara. En realidad, la limitación en el ejercicio de los derechos fundamentales asegura que se entiendan en un contexto de bien común, de bien general de todos y de cada uno. Es decir, el bien común, al final, es el fundamento, también, del derecho público. Prefiero la expresión “bien común” o “bien general”, porque expresa mejor el compromiso del Estado como espacio que debe hacer posible la libre realización de la persona.

El derecho público, por tanto, encuentra su razón de ser constitucional en la promoción de los derechos fundamentales, ya que como señala también el artículo 10.1, CE, “la dignidad de la persona,<sup>17</sup> los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”.

Aplicando estas consideraciones al tema que nos ocupa, resulta bastante claro, me parece, que el derecho de propiedad en el Estado social y democrático de derecho debe ser limitado, sobre todo en su perspectiva inmobiliaria, para que se pueda operar una racional política pública de uso del suelo que, además, facilite un efectivo, digno y adecuado derecho a la vivienda para todos los miembros de la comunidad. Insisto, que se delimite su contenido, su ejercicio concreto, no quiere decir, ni mucho menos, que se cercene o que se condicione su existencia como tal.

Otra cosa bien distinta reside en la discusión sobre la naturaleza y alcance de dichos límites. Es decir, tal y como se ha configurado en España, ya desde hace mucho el derecho de propiedad inmobiliaria, bien puede decirse que, en esencia, no existe este derecho como derivado de la condición humana, sino que, por el contrario, está muy vinculado, quizá demasiado, al Plan urbanístico. El Plan es, pues, esencial en el ejercicio de este derecho, que, además, se configura gradualmente en virtud de di-

<sup>17</sup> Sobre el papel de la dignidad de la persona en relación con los derechos fundamentales, véase el libro de González Pérez, J., *La dignidad de la persona*, Madrid, 1986, especialmente pp. 96 y ss.

ferentes especificaciones. En mi opinión, el derecho español en esta materia va más allá de lo racional y exigible en virtud de un Estado social y democrático de derecho, en el que su función se extiende a la garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos, pues determina no sólo las condiciones de ejercicio del derecho, sino, a veces, el derecho mismo, en la medida en que sin plan no hay derecho inmobiliario. Quizá, la salvaguarda del interés general debiera haber discurrido por otros senderos. Sin embargo, la realidad normativa es la que es, y con ella hay que trabajar, guste o no, mientras sea el derecho positivo. Otra cosa es que se postule y reclame una mera configuración jurídica de los instrumentos de delimitación social del derecho de propiedad y que se asiente, si fuera posible, un urbanismo más participativo y menos autoritario.

#### IV. URBANISMO Y SENSIBILIDAD SOCIAL

Las prestaciones sociales, las atenciones sanitarias, las políticas educativas, las actuaciones de promoción del empleo, la ordenación racional del uso del suelo, son bienes de carácter básico que todo gobierno debe poner entre sus prioridades políticas, de manera que la garantía de esos bienes se convierta en condición para que una sociedad libere energías que permitan su desarrollo y la conquista de nuevos espacios de libertad y de participación ciudadana.

Este conjunto de prestaciones del Estado, que constituye el entramado básico de lo que se denomina Estado de bienestar, no puede tomarse como un fin en sí mismo. Esta concepción se traduciría en una reducción del Estado al papel de suministrador de servicios, con lo que el ámbito público se convertiría en una rémora del desarrollo social, político, económico y cultural, cuando debe ser su impulsor. Además, una concepción de este tipo, en que el Estado fuera un mero suministrador de servicios, no promovería el equilibrio social necesario para la creación de una atmósfera adecuada para los desarrollos libres de los ciudadanos y de las asociaciones, sino que conduciría más bien al establecimiento de una estructura estática que privaría al cuerpo social del dinamismo necesario para liberarse de la esclerosis y conservadurismo que acompaña la mentalidad de los derechos adquiridos.

Las prestaciones, los derechos, tienen un carácter dinámico que no puede quedar a merced de mayorías clientelares, anquilosadas, sin pro-

yecto vital, que pueden llegar a convertirse en un cáncer de la vida social. Las prestaciones del Estado tienen su sentido en su finalidad, que va más allá de subvenir a una necesidad inmediata.

Sírvanos como ejemplo la acción del Estado en relación con la ordenación racional del uso del suelo. En esta política pública tan relevante, me parece que lo decisivo es que la intervención pública fomente y promueve un derecho a la vivienda digno y adecuado. Es decir, el Estado debe propiciar con sus prestaciones el desarrollo, la manifestación, el afloramiento de las energías y capacidades que se ven escondidas en esos amplios sectores sociales y que tendrá la manifestación adecuada en la aparición de la iniciativa individual y asociativa. Pero para ello es necesario superar esa tendencia al intervencionismo que provoca la mengua de suelo para la gente, a la vez que abre las puertas, en ocasiones, a una especulación que se convierte en moneda de cambio para los intereses de unos y otros.

Un planteamiento abierto y complementario permite afirmar la plena compatibilidad entre la esfera de los intereses de la empresa y de la justicia social, ya que las tareas de redistribución de la riqueza deben tener un carácter dinamizador de los sectores menos favorecidos, no conformador de ellos, como muchas veces sucede con las políticas asistenciales del Estado. Además, permitirá igualmente conciliar la necesidad de mantener los actuales niveles de bienestar y la necesidad de realizar ajustes en la priorización de las prestaciones, que se traduce en una mayor efectividad del esfuerzo redistributivo.

En el caso de urbanismo, las instituciones públicas y los instrumentos con que cuentan deben estar siempre al servicio objetivo del interés general, de forma y manera que las plusvalías que genera el proceso urbanizador repercutan en la comunidad, y, además, que se consolide y mejore, en la medida de lo posible, el derecho a una vivienda digna y adecuada como reclama nuestra Constitución.

## V. ÉTICA, POLÍTICA Y CORRUPCIÓN

Los códigos deontológicos se han entendido por algunos como la barrera que aleja de nosotros el peligro de la corrupción. Sin embargo, los códigos deontológicos se muestran más bien como una exigencia de la transparencia democrática, como una garantía mínima en la limpieza de

los comportamientos, como una objetivación pública de las actuaciones que pueden ser calificadas como éticas.

Donde la vida moral se resuelve es en la intimidad de la intención, o, empleando una metáfora tradicional, en el corazón del hombre: en la intención recta y el saber. Cuántos y qué graves males son atribuibles a las buenas intenciones acompañadas de ignorancia. Cuando se juntan buena intención e ignorancia, la primera alfombra justifica el camino de despropósitos que emprende la segunda, y ésta —en su inoperancia— es incapaz de descubrir el fingimiento o la perversión de la primera.

Por tanto, la condición ética de la vida política no se dilucida en los comportamientos externos, no se reduce al seguimiento de las pautas que recogen los códigos deontológicos. Pero la dimensión pública de la vida política, la exigencia democrática de transparencia, obliga al cumplimiento exacto de esos códigos, tácitos o explícitos.

Ése es el rasero político objetivo de medición. Sin embargo, insisto en que la dimensión ética y moral de la política y de los políticos va más allá. Por eso nadie está legitimado para hacer juicios morales sobre nadie. Juzgar las conductas, que es una obligación política consustancial a las tareas públicas, no equivale a juzgar a las personas; criticar las conductas no puede confundirse con la crítica a la persona.

Con todas las matizaciones que deban hacerse, digamos que debemos dar por supuestos o inexcusables tres rasgos del comportamiento político: la eficiencia en las soluciones, el rigor —la coherencia— en el discurso y la claridad en las cuentas. Sin ellos no hay ética en la vida política. Pero la dimensión ética de la política va más allá: contribuir desde esos pilares, con inteligencia e imaginación a la mejora efectiva de los hombres, de cada hombre y de cada mujer.

Como dice un proverbio chino, el poder es el mayor enemigo de su dueño. El poder permite hacer grandes cosas por la colectividad, pues, como sentenció Shakespeare, “los hombres poderosos tienen manos que alcanzan lejos”. Supone una gran capacidad para mejorar la parcela de la realidad sobre la que se ejerce el poder. Al mismo tiempo, la historia nos enseña lo fácil y relativamente sencillo que es utilizar el poder sin moderación, sin equilibrio, sin sensibilidad social, sencillamente para fines torcidos.

Decía Pitaco: “¿queréis conocer a un hombre?: revestidle de poder”. Y es verdad. Cuántas personas se transforman al segundo día de haber asumido el poder. ¿Por qué será? Porque, de entrada, hace falta tener las

ideas bien claras y un firme compromiso de servicio público. De lo contrario, se cumplirá lo que enseñaba el viejo Herodoto: “dad poder al hombre más virtuoso que exista, pronto le veréis cambiar de actitud”. Me parece que se puede decir que el poder sin moderación lleva al abuso y a la tiranía; en todo caso, a la consolidación de hábitos autoritarios.

No debe extrañar al que accede al poder, que sienta la fuerza que envuelve su ejercicio. Ahora bien, “quien todo lo puede, todo debe temer” (Corneille). No está de más tener una cierta actitud de respeto al poder y saberse distanciar con sentido común. Porque un apegamiento excesivo al poder que lleva a abandonar el trato con la familia y que se convierte en una actividad obsesiva, es una enfermedad, una enfermedad que aqueja a muchas personas que no saben prescindir del poder y que cuando les falta, quedan sumidos en una profunda depresión. ¿Por qué? Porque se convirtió en fin lo que sólo es un medio para el bien de todos.

Por otra parte, una duración excesiva de los cargos perjudica a la sociedad. Como escribió acertadamente Montesquieu, “El hombre está siempre más ávido de poder a medida que lo tiene más tiempo”. Es decir, quien no tiene una visión instrumental del poder, quien sueña con tener más poder, quien sólo vive para acrecentarlo y exhibirlo con ocasión o sin ella, traiciona gravemente las legítimas expectativas de los ciudadanos, y puede llegar a olvidarse de los grandes bienes que se pueden conseguir a través de un recto y ordenado ejercicio del poder. “No hay que fiarse nunca de un poder demasiado grande” (Tácito), y no es mal asunto desconfiar del poder y siempre preguntarse: “esta decisión ¿a quien beneficia?”

En este sentido, son bien famosas las palabras de lord Acton de su carta al obispo Mandell Creighton el 5 de abril de 1887: “el poder tiende a corromper y el poder absoluto corrompe absolutamente”. Sí, el poder (no puede negarlo quien lo haya ejercido o lo ejerza en la actualidad), tiende a corromper al hombre o a mejorar las condiciones de vida de la gente. Por una simple razón: o se usa para alcanzar el bien general de los ciudadanos, o se usa, más o menos disimuladamente, para el propio bien. Además, en el proceloso mundo del poder existen grandes ocasiones para el enriquecimiento personal y para forjarse una imagen probablemente distinta de la verdad, pues como escribió Revel: “la primera de todas las fuerzas que dirige el mundo es la mentira”.

En el poder mismo y en sus aledaños vive una extraña fauna de personajes dedicados única y exclusivamente a sacar la mayor tajada a las decisiones del que manda. Normalmente, cuando hay dinero de por medio,

sólo las personas con una sólida vocación de servicio público resisten la tentación del enriquecimiento fácil. Como escribió Dumas —hijo— “el dinero es el dinero; cualquiera que sean las manos en que se encuentra. Es el único poder que no se discute nunca”.

Sí, la corrupción es, sencillamente, la desnaturalización del poder. Utilizar el poder para otros fines distintos del servicio al bienestar integral de los ciudadanos. Para ganar dinero, para dominar a las personas, para excluir, etcétera. Y, en el mundo del urbanismo, que es un espacio de amplia discrecionalidad, no pocas veces los poderes y potestades se utilizan o para el interés particular o para el interés del partido.

Se ha dicho que la política es una de las tareas más honrosas entre aquellas a las que un hombre puede dedicarse, cuando se desempeña con esfuerzo, saber y rectitud. Es honrosa porque desde ella se dispone de la ocasión de rendir servicios de altísimo valor a nuestra sociedad.

Pero ¿qué reporta al político la dedicación a la cosa pública cuando se conduce así? Su mejora moral, su mejora como hombre.

No se trata de palabras huecas —es obvio que altisonantes no lo son—. Si la acción pública no mejorara efectivamente al político que la ejerce como hombre, todo el discurso sobre la centralidad de la gente, de las personas, en la acción política se vendría abajo; quedaría en puro maquillaje político. En la vida moral no cabe estancarse; o se mejora o se empeora. Aguantar ya es mejorar, por cuanto el tiempo aumenta el caudal de nuestra experiencia. El político que no progresa en el terreno ético corre el riesgo inminente —aquí, sí, pongámonos dramáticos— de corromperse. Por eso, si el político, si la política, discurre al margen de la ética, la corrupción está servida.

El amor a la libertad, el apoyo en los demás, el compromiso solidario, el talante dialogante, la mesura, la atención a la realidad social..., engrandecen y fortalecen el ánimo del político. Las dificultades del entendimiento y —digámoslo también— las trampas de que está sembrada la cancha pública, lo mantienen alerta y aguzan su inteligencia. Los reveses —hay que contar con ellos, a diario, y en los diarios— lo templan.

Si en la dureza de la dedicación pública el político sabe preservarse del esceptismo y del cinismo, de la indiferencia o de la frialdad, del pragmatismo interesado y del sectarismo, y si sabe mantener viva su determinación en la mejora de las condiciones de vida —no sólo materiales, humanas— de sus conciudadanos, estará en condiciones de triunfar en la vida política, sobre todo en el momento que algunos consideran co-

mo el del fracaso —el político de valía sabe convertirlo en un éxito—, y que a todos llega, el de la retirada. En la dedicación política, sea fugaz o prolongada, la dignidad personal es el mejor timbre. Y en la dignidad del hombre público brilla la dignidad de sus conciudadanos. Por eso su talla moral es el mejor tributo que puede prestarles.

Y, en el terreno del urbanismo, si se consigue, como dispone nuestra Constitución, que la comunidad participe en las plusvalías y que todos los españoles dispongamos de una vivienda digna y adecuada, entonces ha merecido la pena la tarea.

## VI. ALGUNOS PROBLEMAS

La realidad, valga la redundancia, es la que es. Probablemente, nos gustaría que fueran de otra manera, pero las cosas son como son; eso sí, con la aspiración de que sean como deben ser.

No quisiera, ni mucho menos, concitar el desánimo y el pesimismo en estas líneas. Pero hemos de reconocer que en un mundo movido por el dinero, el poder y la notoriedad, no es fácil ni sencillo llamar a las cosas por su nombre, máxime cuando la dictadura de la apariencia y el dominio de lo políticamente correcto campan a sus anchas sin que, salvo algunas honrosas y honorables excepciones, se denuncie esa distancia, a veces tan larga, entre lo que las cosas son y lo que las cosas deben ser.

Como marco general para entender el sentido del urbanismo, hemos de convenir, si es posible, que el urbanismo como ciencia que estudia la ordenación racional del suelo está al servicio, como es lógico, de la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, que, en el caso que nos ocupa, tiene que ver con una vivienda digna y adecuada y con entornos de calidad que favorezcan el libre ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

Es decir, hay que construir el urbanismo de acuerdo con las personas, con sus necesidades colectivas, y no según con las técnicas o los gustos o caprichos de los especialistas. En otras palabras, en los expedientes administrativos relacionados con el urbanismo es menester vislumbrar y calibrar el alcance de las decisiones, insisto, para la calidad de vida de las personas.

En otro orden de cuestiones, no se puede perder de vista, como ya se ha señalado con anterioridad, que el urbanismo debe considerarse desde

una perspectiva amplia y, por ello, en íntima conexión con otros enfoques, como la ecología o la ordenación del territorio. En esencia, el suelo, el medio ambiente y, al final, el territorio en el que se inscriben, deben ser funciones humanizadoras de la realidad. Ni la preocupación por el medio ambiente debe tildarse de frivolidad o de lujo, ni la consideración integral del territorio debe calificarse de pura erudición intelectual. Todo lo contrario, se trata de elementos vinculados al urbanismo que pueden o no mejorar las condiciones y la calidad de vida de las personas.

Desde esta aproximación equilibrada, abierta, plural, dinámica y complementaria, también debe señalarse que el urbanismo ni es la encarnación del ideal ético como tarea pública ni encuentra su plena realización en un mercado sin límites o condiciones. El derecho de propiedad inmobiliario, como ha señalado el Tribunal Constitucional, debe ser reconocible como tal, aunque deba ser regulado en su ejercicio por el Plan Urbanístico. Ni nace del Plan ni el Plan lo determina radicalmente. El Plan es, o debería ser, el instrumento para que el derecho de propiedad cumpla su función social y, por tanto, promueva viviendas dignas y adecuados para todos.

En este sentido, si la urbanización produjera ganancias desproporcionadas a partir de la especulación o de unas plusvalías que quedaran en unas pocas manos, estaríamos precisamente en un supuesto que atenta a la ética y, además, al artículo 47 de la Constitución.

Otro problema, no menor, es el del planeamiento urbanístico, en la medida en que se trata de una potestad discrecional de gran calado que ordena el uso del suelo, y, por tanto, incide en el ejercicio del derecho de los propietarios. El Plan General ordinariamente clasifica el suelo, y los parciales asignan usos o califican el destino de los terrenos. Aunque ahora el suelo urbanizable es el residual, el que no es urbano o no urbanizable, no deja de seguir teniendo la administración un poder amplio para hacer la calificación que sea menester. Y sabemos que en el ejercicio de la discrecionalidad, en ocasiones, por causas inconfesables, se incurre tanto en arbitrariedad, desviación de poder o ejercicio no razonable o no proporcionado. En estos casos, además de que pueda haber una transgresión del orden jurídico, desde luego hay una transgresión ética.

En el mismo sentido, también puede haber problemas en los casos de retraso en la completa determinación del uso, en las variaciones y modificaciones de los planes o en la espinosa cuestión de las recalificaciones.

En esta materia ha de actuarse sirviendo el interés general, pero también es cierto que en esa apreciación del interés general el fin no lo es todo. El Estado de derecho se juzga por los medios, no por el fin (Meilán Gil). De ahí que principios como el de proporcionalidad, de “coste y beneficio”, o racionalidad sean un límite infranqueable para la potestad del planeamiento.

Para ello, cada vez es más importante ponderar y calibrar las diversas circunstancias en juego, porque en ocasiones la recurrente apelación al “interés general” no cumple la función de “manta que cubre todo” (Meilán Gil). Sobre todo en un campo de juego en el que el tráfico de informaciones privilegiadas permite obtener pingües beneficios. La ética, pues, nos ayuda a calificar estas actividades y a censurar el manejo privado de lo colectivo para obtener ventajas económicas.

Que esto haya ocurrido, ocurra o siga ocurriendo, en modo alguno debe rebajar el tono del reproche ético, porque no es de recibo, ni mucho menos, el vale todo o el todo tiene un precio, tan en boga en determinados ambientes en los que está “bien visto” la permisividad o tolerancia ante los enriquecimientos rápidos y especulativos en los que las plusvalías son más contables que representación real de riqueza, sobre todo cuando estas operaciones cercenan el acceso a la vivienda necesaria, digna y adecuada, para el libre desarrollo de las personas, y de las familias muy especialmente.

Aunque la ley de 1998 dispuso la derogación de la legislación de 1992, no está claro, tras la revolucionaria sentencia del Tribunal Constitucional, que algunas comunidades autónomas no puedan seguir actuando en el marco jurídico de 1992. Por eso, hemos de preguntarnos hasta qué punto todas las facultades de la propiedad inmobiliaria han de derivar del planeamiento urbanístico, hasta qué punto la función social de la sociedad justifica que la propiedad, desde el punto de vista del urbanismo, debe ser vista como el deber de incorporarse al proceso urbanizador y al edificatorio en las condiciones y plazos previstos en el planeamiento. En este contexto legal contrasta, y no poco, el efecto automático en la no adquisición de facultades para el incumplimiento de los plazos legales establecidos, con la ausencia de consecuencias jurídicas por la inactividad de la propia administración.

También suele traer problemas, y no pequeños, el llamado urbanismo concertado, que encuentra en los denominados convenios urbanísticos su instrumento más utilizado. Porque no se puede comprar y vender edifica-

bilidad, es decir, no parece correcto planificar en función de lo que se conviene, sino lo que conviene al interés general (Meilán Gil).

Igualmente, las transferencias de aprovechamiento urbanístico pueden dar lugar a un “mercado ideal” no justificable desde la perspectiva del Estado de derecho, como consecuencia de una presión indebida por la administración o de una connivencia admitida por ella y por los particulares (Meilán Gil), connivencia en la que hasta podrían participar los técnicos, por ejemplo, en las declaraciones de ruina. En este punto nos podemos preguntar por algunas esquinas del centro de las ciudades que, tras de ser declaradas ruinosas, aparecen al poco tiempo construidas con mayor volumen.

Los casos de expropiaciones urbanísticas, declaraciones de ruina, uso y manejo de la ejecutividad de los actos administrativos a favor de posiciones políticas en el ámbito local, aunque perjudiquen económicamente al particular, son otros tantos botones de nuestra de cómo el ejercicio de los poderes públicos puede cercenar las más elementales exigencias éticas.

## VII. REFLEXIÓN FINAL

La Política, con mayúsculas, entendida como el arte de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, tiene una evidente vinculación ética en la medida en que si no se contempla esta dimensión, entonces está servida la exclusión, la laminación del adversario, la conservación del poder a cualquier precio y toda clase de tropelías en que suele caerse cuando ética y política viven al margen la una de la otra.

Pienso que la ética, como adecuación del comportamiento a las exigencias de la recta razón, en el ámbito político plantea desafíos muy importantes que, además, en el contexto en el que estamos, tiene evidentes consecuencias.

Muchas veces se escuchan voces que responsabilizan de lo que pasa realmente a los políticos, cuando, para bien o para mal, la política es un reflejo de la realidad social.

El urbanismo plural, abierto y dinámico y complementario facilita viviendas dignas y adecuadas para el libre desarrollo de las personas, contribuye a que la comunidad participe en las plusvalías, fomenta un medio ambiente razonable; en definitiva, hace posible lo que he denominado

“libertad solidaria”. Y, sobre todo, respeto al derecho de la propiedad, que con una inteligente y razonable regulación resplandecería más, también en su vertiente solidaria.

El urbanismo, como ciencia de la ordenación racional del suelo, tiene, igualmente, evidentes exigencias éticas, que, sobre todo, se refieren a construir un urbanismo pensando en las personas, pensando en ciudades que facilitan la vida de los vecinos. Para ello es menester que nos instalemos en un marco de pensamiento complementario y que evitemos versiones unilaterales que hagan de la estructura lo determinante. Siempre (ya termino), debe estar presente en la decisión, pública o privada, la mejora de las condiciones de vida de los vecinos.

Este es un gran reto, en el que la política, la ética y el urbanismo deben ir de la mano buscando soluciones, que las hay.